

**DR. FRANZ FIEDLER**

Wien, 16. Jänner 2003

## **WARUM IST EINE STAATSREFORM NOTWENDIG!**

### **I. BESTREBUNGEN IN DER VERGANGENHEIT ZUR REFORM DES BUNDESSTAATES**

Bereits in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gab es – ausgehend von den Bundesländern (insbesondere den Initiativen „Pro Vorarlberg“ und „Pro Tirol“) – Bestrebungen zu einer Revision der österreichischen Verfassung, die vor allem auf eine Stärkung der Rechte der Bundesländer gegenüber dem Bund abzielten.

Die Verhandlungen der Länder mit dem Bund mündeten bekanntlich in das „Perchtoldsdorfer Paktum“ und schließlich in die im Jahr 1994 im Nationalrat eingebrachte Regierungsvorlage für eine Bundesstaatsreform, die aber in der Folge nicht beschlossen wurde. Soweit überblickbar, ist die Zahl der Befürworter der Bundesstaatsreform in der Fassung dieser Regierungsvorlage eher gering.

Während die Reformvorstellungen der Länder im Wesentlichen eine Verlagerung der Kompetenzen von der Bundes– auf die Landesebene zum Gegenstand hatten, ohne jedoch an der bundesstaatlichen Struktur Österreichs zu rütteln, tauchten im Laufe der letzten Jahre auch ganz andere,

wesentlich radikalere Reformvorschläge auf, die selbst vor einer Infragestellung des österreichischen Föderalismus bzw. der Gesetzgebungskompetenz in den Ländern nicht halt machten. Nicht mehr die Frage der Reformierbarkeit des Bundesstaates, sondern der staatlichen Strukturierung schlechthin stand bei den Befürwortern einer derartigen Totalreform im Mittelpunkt der Überlegungen. Begünstigt wurden diese Vorschläge durch ein Ereignis, das gravierende Auswirkungen auf den Gesamtstaat und seine Souveränitätsrechte mit sich brachte, nämlich den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.

– 3 –

## **II. DIE AUSWIRKUNGEN DES BEITRITTS ZUR EUROPÄISCHEN UNION AUF ÖSTERREICH**

### **1. Vorgaben der Europäischen Union für die österreichische Gesetzgebung**

Als erste und auch sogleich spürbare Folge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union machte sich der beträchtliche Einfluss der Vorgaben der Europäischen Union auf die österreichische Gesetzgebung bemerkbar, und zwar sowohl auf Bundes— als auch auf Landesebene. Vielfach bleibt dem österreichischen Gesetzgeber nur mehr die Verpflichtung, das nachzuvollziehen, was ihm von der Europäischen Union vorgeschrieben wird. Dadurch kommt es zu einer weitgehenden Fremdbestimmung der österreichischen Legislative auf Bundes— wie auf Landesebene.

### **2. Die Europäische Union und die bundesstaatliche Struktur Österreichs**

Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union besitzen keinen föderalen Staatsaufbau. Wenngleich Tendenzen in Richtung verstärkter Regionalisierung unverkennbar sind, sind jene Mitgliedsländer mit einem bundesstaatlichen Aufbau in der Minderheit.

Das zahlenmäßig deutliche Übergewicht der Mitglieder der Europäischen Union ohne Bundesstaatlichkeit ist im gewissen Sinne für die Europäische Union und ihre Sichtweise prägend. Es macht sich nicht zuletzt dadurch bemerkbar, dass die Europäische Union auf bestehende bundesstaatliche Einrichtungen keine Rücksicht nimmt; auch nicht im Zusammenhang mit den erwähnten Vorgaben für die österreichische Gesetzgebung.

Dies führt mitunter zu Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung. In diesem Zusammenhang seien beispielsweise die komplizierten Abläufe bei der innerstaatlichen Umsetzung einer Richtlinie erwähnt, die eine Materie betrifft, für die nach Artikel 12 des Bundes—Verfassungsgesetzes (B—VG) die Grundsatzgesetzgebung dem Bund, die Ausführungsgesetzgebung hingegen den Ländern zukommt. Nicht weniger schwierig gestaltet sich die innerstaatliche Umsetzung, wenn in ein und derselben EU—Richtlinie sowohl Bundes— als auch Landeskompetenzen angesprochen werden.

– 5 –

### **3. Neue Hierarchien durch die Europäische Union**

Erst allmählich wurde bewusst, dass durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union die bis dahin bestandenen Entscheidungsebenen eine deutliche Veränderung erfahren haben.

Waren bis zur Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union die Entscheidungsebenen mit

- a) Bund
- b) Ländern
- c) Bezirksverwaltungsbehörden
- d) Gemeinden

vorgegeben, so besteht nunmehr mit der Europäischen Union eine zusätzliche, noch dazu übergeordnete Ebene mit Kompetenzen sowohl im legislativen als auch im judikativen und teilweise sogar im exekutiven Bereich.

Es erhoben sich daher Stimmen, ob nicht angesichts dieser neuen Rahmenbedingungen eine innerstaatliche Neustrukturierung angedacht werden sollte; dies nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt, dass die neu hinzuge-tretene Entscheidungsebene zu der für den innerstaatlichen Bereich dominanten geworden und absehbar ist, dass sie in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird.

#### 4. **Budgetäre Vorgaben durch die Europäische Union**

Schließlich hat der Beitritt zur Europäischen Union, insbesondere zur Euro-Zone, Österreich zur nachhaltigen Konsolidierung seines Staatshaushaltes verpflichtet, und zwar zu gemeinsamen budgetären Anstrengungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Durch diesen Konsolidierungsprozess werden alle Gebietskörperschaften zu einem koordinierten Vorgehen gezwungen. Damit wird auch das Bewusstsein der politisch Verantwortlichen auf allen territorialen Ebenen Österreichs für die Verbundenheit der innerösterreichischen Haushalte und der wechselseitigen Abhängigkeit voneinander geschärft.

Zugleich wurde dadurch ein entscheidender Anstoß dafür gegeben, die bereits ins Stocken geratene Diskussion über die Reform innerstaatlicher Strukturen wieder in Gang zu bringen. Es soll in diesem Zusammenhang unmissverständlich angemerkt werden, dass eine derartige Reform nicht ausschließlich oder gar primär unter dem Gesichtspunkt möglicher Einsparungen erfolgen darf, dass aber bekanntlich das „Diktat der leeren Kassen“ als treibende Kraft die Umsetzung anstehender Reformen zu beschleunigen vermag.

### **III. ÜBERLEGUNGEN FÜR EINE IDEALTYPISCHE STAATSREFORM**

#### **1. Aufgabenreform**

Am Beginn einer tiefgreifenden Staatsreform sollte – idealtypisch – eine Reform der Staatsaufgaben stehen. Diese wiederum hat mit einer kritischen Durchforstung aller bisherigen staatlichen Aufgaben zu beginnen. Das Ergebnis dieser Aufgabenkritik hätte in einer Scheidung der staatlichen Aufgaben einerseits in solche, die entbehrlich und andererseits in solche, die unverzichtbar sind, zu bestehen. Die entbehrlichen Aufgaben müssten sodann ersatzlos entfallen. Die Entscheidung, auf welche staatlichen Aufgaben ersatzlos verzichtet werden kann, hat eine politische zu sein und muss demgemäß auch von Politikern getroffen werden.

Hinsichtlich der verbleibenden, unverzichtbaren staatlichen Aufgaben wäre eine Prüfung vorzunehmen, welche von ihnen zu den eigentlichen Kernaufgaben des Staates zählen, die unter allen Umständen vom Staat unmittelbar zu erfüllen sind. Diese Definition (Auflistung) der staatlichen Kernkompetenzen setzt gleichfalls eine politische Entscheidung voraus (und kann nicht etwa Beamten oder Experten überlassen werden).

Jene Aufgaben, die nicht den eigentlichen Kernaufgaben der Staates zuzählen sind und daher nicht notwendigerweise von der öffentlichen Hand selbst erfüllt werden müssen, sind daraufhin zu untersuchen, welche von ihnen zweckmäßiger von Dritten wahrgenommen werden können. Diese bisher in staatlicher Obhut erfüllten Aufgaben eignen sich entweder für eine totale Privatisierung oder zumindest – wenn noch ein staatlicher Einfluss gewahrt werden soll – für die Vornahme von Ausgliederungen (wobei es allerdings strenger Auflagen bedarf) oder für Outsourcing.

Hingegen haben jene Aufgaben, die zwar nicht zu den Kernkompetenzen des Staates zählen, aber zweckmäßiger von der öffentlichen Hand erfüllt werden können, weiterhin im staatlichen Bereich zu verbleiben.

## **2.        Strukturreform**

Ausgehend von den Ergebnissen der Aufgabenreform stellt sich sodann die Frage, welche Organisationsstruktur (welcher Staatsaufbau) für die von der öffentlichen Hand weiterhin wahrzunehmenden Aufgaben die zweckmäßigste ist. Denn die staatlichen Strukturen für Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit sind nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, nämlich zur bestmöglichen und kostengünstigsten Aufgabenerfüllung im Interesse der Bürger und Steuerzahler. Die staatlichen Strukturen und der



– 9 –

Staatsaufbau haben sich daher nach den staatlichen Aufgaben zu richten und nicht etwa umgekehrt.

Bei den hinsichtlich der staatlichen Strukturen anzustellenden Überlegungen ist den durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union geschaffenen neuen Rahmenbedingungen besondere Beachtung zu schenken.

Ohne das Ergebnis einer solchen Reform vorwegnehmen zu wollen, sollte sie sich allerdings nicht bloß in einer partiellen Verschiebung der Kompetenzen von der Bundes– auf die Landesebene (bzw. umgekehrt) erschöpfen, sondern größer angelegt sein. Sowohl für den Bund als auch für die Länder sollten nicht die in den Artikeln 10 bis 15 B–VG festgeschriebenen staatlichen Kompetenzen und deren Verteilung als – mehr oder minder – starre Vorgabe für die Reform dienen, sondern Überlegungen angestellt werden, ob nicht der Kompetenzkatalog grundlegend geändert, vor allem einfacher und übersichtlicher zu gestalten wäre. Es müsste die Frage gestellt werden, welche Aufgaben wollen und sollen die Länder sinnvollerweise in einem größeren Europa in Bereiche der Legislative und/oder der Exekutive erfüllen und welche Rolle wollen und können sie spielen. Die gleiche Frage hätte sich selbstverständlich auch der Bund zu stellen.

– 10 –

In eine solche Diskussion sind auch die Gemeinden einzubeziehen. Nimmt man das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union (Art. 5 Abs. 2 des EG–Vertrages) ernst, sind ja gerade sie im Besonderen angesprochen, haben sie doch den engsten Bezug zu den Bürgern.

Das Ergebnis einer derartigen Diskussion sollte eine auf einem klaren Konzept beruhende Kompetenzverteilung sein, die unter anderem keine Überschneidungen und keine Doppelgleisigkeiten aufweist.

### **3. Organisationsreform**

Der nächste Schritt einer umfassenden Staatsreform hätte darin zu bestehen, festzulegen, welchen staatlichen Organen (der verschiedenen territorialen Ebenen) die Wahrnehmung der Kompetenzen übertragen werden soll und wie sie zu beschaffen sein haben. Dabei müsste man offen für Neuerungen sein, die mehr Effizienz versprechen, und zwar sowohl im Bereich der Verwaltung als auch der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit.

So darf z.B. die Zahl der Mandatare in den verschiedenen Legislativkörpern ebenso wenig außer Diskussion stehen wie etwa der vierstufig organisierte Aufbau der Gerichtsbarkeit, obwohl im Zivilverfahren höchstens drei und

– 11 –

im Strafverfahren sogar nur zwei Instanzen befasst werden können (keine Übereinstimmung von Gerichtsorganisation und Instanzenzug).

Ohne Zweifel wird aber das Schwergewicht einer derartigen Reform die Verwaltung treffen, in der auch das bedeutendste Einsparungspotential gelegen ist. Einer von Professor Dr. Helmut Kramer namens des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) erstellten Studie über den „Personalaufwand des öffentlichen Dienstes im internationalen Vergleich“ zufolge soll dieses – auf einem Vergleich mit der insoweit kostengünstigeren Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland beruhende – Sparpotential bei rd. 3,5 Mrd. Euro liegen. Mag dieser Betrag auch im Detail angezweifelt werden, so dürfte doch feststehen, dass Einsparungen in Milliardenhöhe jedenfalls möglich sein müssten. Auch insoweit ist allerdings erforderlich, dass darauf abzielende Überlegungen keinem Diskussionsverbot unterliegen dürfen. Auch unorthodoxe Vorschläge, wie beispielsweise die Zusammenlegung von Exekutivwachkörpern (Polizei, Gendarmerie, Gemeindewachkörper) oder die Hinterfragung der Sinnhaftigkeit, in jedem Bundesland ein eigenes Militärkommando zu unterhalten, dürfen daher nicht verboten sein.

#### **IV. GRUNDSÄTZE FÜR DEN IDEALTYPISCHEN ABLAUF EINER STAATSREFORM**

Eine idealtypische Staatsreform sollte daher folgenden Prinzipien gehorchen:

- Die Reformdiskussion sollte offen geführt werden. Auch unkonventionelle Diskussionsbeiträge dürften nicht von vornherein ausgeschlossen werden.
- Die Reform sollte von den Politikern getragen werden, die auch die Ziele vorzugeben hätten.
- Die Aufgabenkritik hätte der Aufgabenreform und diese wiederum der Strukturreform (auf allen territorialen Ebenen) voranzugehen; als letzter Schritt hätte schließlich die Organisationsreform zu folgen.
- Die gesamte Reform hätte unter Bedachtnahme auf die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union zu erfolgen.
- Die Reform sollte den Interessen der Bürger dienen.
- Die Reform müsste unter Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Errungenschaften vorgenommen werden.

– 13 –

- Das für die öffentliche Hand geortete Einsparungspotential in Milliardenhöhe wäre auszuschöpfen.
  
- Die Ziele der Reform sollten in
  - einer Verschlankung des Staates („Mehr Muskeln statt Fett“),
  - in effizienteren und kostengünstigeren Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation aller Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative), wobei insbesondere auf die Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sowie die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zu achten wäre,bestehen.
  
- Das Ergebnis der Reform müsste – demokratischen Prinzipien gehorchend – mehrheitsfähig sein.

## V. REFORM DER KLEINEN SCHRITTE

Angesichts der Dimension, die eine derartige – zuvor beschriebene – grundlegende Staatsreform hätte, muss jedoch bei realistischer Einschätzung die Frage gestellt werden, ob die erforderliche Mehrheitsfindung tatsächlich – zumindest in einem zeitlich einigermaßen überschaubaren Rahmen – möglich sein kann. Gilt es doch nicht nur, hierfür eine Mehrheit auf Bundesebene, sondern auch die Zustimmung der Länder (und Gemeinden) zu erlangen. Dennoch sollte auch in einem solchen Fall das Reformvorhaben nicht aufgegeben, sondern ein anderer Zugang zu ihm gewählt werden (Ablehnung des „Alles– oder Nichts–Prinzips“). Anstelle einer idealtypisch abzuführenden Totalreform sollte vielmehr der Versuch unternommen werden, prioritär bestimmte Problemfelder zu reformieren, so z.B.:

- Reform des Gesundheitswesens, insbesondere durch
  - österreichweite Vereinbarung über den Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt im Rahmen einer Gesundheitspartnerschaft (nach dem Prinzip „Was ist der österreichischen Gesellschaft die Gesundheit wert“)
  - Weiterentwicklung des integrativen Gesundheitswesens (Koordination der stationären und ambulanten Bereiche der Krankenanstalten mit dem Bereich der niedergelassenen Ärzte und den Sozialversicherungsträgern)

– 15 –

- Angleichung (Reduktion) der Bettendichte (Akutbetten) an den europäischen Durchschnitt von 6,2 auf 4,6 Betten je 1000 Einwohnern bei gleichzeitigem Ausbau der geriatrischen Versorgung
- Reform des Unterrichtswesens, insbesondere durch
  - Vereinfachung der Zuständigkeitsregelungen (Art. 14 und 14a B-VG)
  - Neuregelung der Erstattung der Personalausgaben für die Landeslehrer
- Ausbau von Public-Private-Partnership im Eisenbahnwesen
- Beseitigung von Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung
- Österreichweit zentrale Information über das Förderungswesen
- Österreichweit zentrale Koordination des Schuldenmanagements des Bundes, der Länder und der Gemeinden
- Ausbau länderübergreifender Kompetenzzentren (ebenso im Gemeindebereich)
- Österreichweit einheitliche Abgabenordnung
- Zusammenlegung von nachgeordneten Dienststellen (z.B. Finanzlandesdirektionen)

– 16 –

- Zusammenlegung der Exekutivwachkörper (Polizei, Gendarmerie, Gemeindewachkörper)
- Reduktion der Gerichtsorganisation von vier auf drei Stufen (einheitliches Eingangsgericht)
- Vereinfachung und Transparenz des Dienst- und Gehaltsrechts der öffentlich Bediensteten
- Flexibilisierung im öffentlichen Dienst.

Bei gutem Willen sollte es gelingen, zumindest einige der angeführten Bereiche — am besten möglichst viele und noch weitere — zu reformieren. Daraus müsste eine Straffung der staatlichen Strukturen und weiters eine Verringerung der Zahl der zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlichen öffentlich Bediensteten zu erzielen sein. Die in einer solchen Reform der kleinen Schritte gelegene Chance für einen schlankeren und leistungsfähigeren Staat sollte jedenfalls nicht ungenützt bleiben.